

## Tilburg University

### Samenwerken in de jeugdzorg

Vlaardingerbroek, P.

*Published in:*  
Alleen Samen

*Publication date:*  
2010

*Document Version*  
Peer reviewed version

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
Vlaardingerbroek, P. (2010). Samenwerken in de jeugdzorg: Komt er nog wat van? In M. A. B. Chao-Duvis, E. C. Jansen, & J. B. M. Vranken (Eds.), *Alleen Samen: Lliber amicorum prof. mr. M.A.M.C. van den Berg* (pp. 269-287). Instituut voor Bouwrecht.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Samenwerken in en met de jeugdzorg. Komt er nog wat van?

Paul Vlaardingerbroek

## Inleiding

Het centrale thema van deze bundel is Matton geheel op het lijf geschreven, want *samenwerking* is zijn leitmotiv, waarbij zijn grote passie de samenwerking in de bouw betreft. Samenwerkingsvormen in de bouw hebben in zijn wetenschappelijke carrière in zijn onderzoek steeds centraal gestaan. Echter, wie Matton van den Berg goed kent, weet dat Matton een samenwerker ‘pur sang’ is, die ook buiten het terrein van het bouwrecht met zijn innemelijke houding en goede sociale vaardigheden samenwerking hoog in het vaandel heeft staan. Die prettige samenwerking met Matton en de goede vriendschap hebben mij gebracht tot het beschrijven van een thema dat – mede gezien de werkzaamheden van Matton’s vrouw (Ine) in de klachtencommissie van de Raad voor de Kinderbescherming - hem ook altijd geboeid heeft, namelijk de kinderscherming en jeugdzorg. Omdat deze bundel hoofdzakelijk onderwerpen bevat die met het bouwrecht in brede zijn te maken hebben, valt mijn bijdrage daarmee dus wel wat uit de toon, maar gezien Matton’s brede belangstelling en interesse in het jeugdbeschermingsrecht in het bijzonder leek het mij toch gepast met deze bijdrage van het (bouw)bestek af te wijken.

In het bijzonder in de afgelopen jaren heeft de samenwerking in de jeugdzorg voortdurend in de publieke belangstelling gestaan, mede naar aanleiding van een aantal ernstige incidenten in de jeugdzorg. Het uitgangspunt van de op 1 januari 2005 ingevoerde Wet op de jeugdzorg is gebaseerd op de samenwerking in de keten van jeugdzorg. En toch blijkt die samenhang en samenwerking nog niet te zijn gerealiseerd. In het navolgende wil ik dan ook ingaan op die (gebrekkige) samenwerking in de jeugdzorg, waarbij ik een aanzet wil geven tot een verbetering daarvan in de keten van de jeugdzorg. Daarbij zal mijn focus zijn gericht op de civielrechtelijke keten van de jeugdzorg, hoewel ik er niet aan ontkom ook in te gaan op het raakvlak van de civielrechtelijke kant van de jeugdzorg(jeugdbescherming) met die van de strafrechtelijke keten (HALT, justitiële jeugdinrichtingen en jeugdreclassering). Immers, jongeren die met het strafrecht in aanraking komen hebben dikwijls ook een jeugdbeschermingsachtergrond en moeten na hun sanctie – met behulp van meestal de (jeugd)hulpverlening - weer hun volwaardige plaats in de samenleving zien terug te vinden. Een van de vele voorbeelden van gebrekkige samenwerking betreft de 16-jarige Pascal, die op 30 april 2007 om het leven werd gebracht toen hij in drugs handelde. Acht maanden eerder was Pascal vanwege de handel in harddrugs door de kinderrechter veroordeeld tot jeugddetentie met de bijzondere maatregel van hulp en steun. Bureau Jeugdzorg Noord-Holland stelde een plan van aanpak op voor de hulpverlening aan Pascal. Die hulp kwam niet van de grond, stelt de Nationale ombudsman naar aanleiding van een in mei 2007 gestart onderzoek naar de afdeling jeugdreclassering van Bureau Jeugdzorg Noord-Holland. Dit in verband met een klacht van de vader van de 16-jarige Pascal. De vader wil weten of Bureau Jeugdzorg voldoende actie heeft ondernomen om de hulpverlening aan zijn zoon op gang te brengen. Uit het onderzoek van de ombudsman (Grote onderzoeken, 2008, 111) blijkt dat de hulpverlening aan Pascal niet van de grond kwam. Als belangrijkste oorzaken noemt hij het gebrek aan resultaatgerichte aanpak door Bureau Jeugdzorg en het gebrek aan effectieve samenwerking tussen de bij de hulpverlening betrokken instanties. De begeleiding van Pascal was namelijk afhankelijk van veel verschillende instanties. Zo was Pascal eerder - in het kader van de voorlopige hechtenis - in de gesloten jeugdinrichting de Doggershoek in Den Helder

geplaatst. Na drie maanden schorste de rechter-commissaris de voorlopige hechtenis en keerde Pascal terug naar zijn ouderlijk huis. De betrokken jeugdreclasseringswerker was al tijdens de voorlopige hechtenis bij de zaak betrokken, maar hoewel het plan van aanpak gereed lag, constateert de Nationale ombudsman, dat de daarin opgenomen doelen na terugkomst in het ouderlijk huis niet (geheel) werden bereikt. Vanuit de overheid waren Bureau Jeugdzorg, de officier van Justitie, Raad voor de Kinderbescherming, het Centrum voor indicatiestelling Zorg en de leerplichtambtenaar betrokken. De Nationale ombudsman kwam tot de conclusie dat het Bureau Jeugdzorg zeer geïsoleerd te werk was gegaan bij het opzetten van de hulpverlening aan Pascal en dat de andere instanties waarmee samengewerkt moest worden niet op tijd waren ingeschakeld. Een effectief op elkaar afgestemde begeleiding van Pascal is dan ook helaas niet van de grond gekomen, aldus de ombudsman, die dit vooral weet aan het systeem waarin de instanties werken.

Aandacht voor betere afstemming en samenwerking in de jeugdzorg is dan ook van groot belang, omdat daarmee veel onnodig (kinder)leed kan worden voorkomen of kan worden verzacht..

## 1 Samenwerken vóór de Wet op de jeugdzorg

De Wet op de jeugdzorg is de opvolger van de Wet op de jeugdhulpverlening. Belangrijk uitgangspunt in de Wet op de jeugdzorg is de samenhang en samenwerking tussen de diverse aanbieders van jeugdzorg. Voordat ik echter inga op de Wet op de jeugdzorg, wil ik eerst kort stilstaan bij de voorloper van deze wet., want zonder kennis van de Wet op de jeugdhulpverlening kan men de komst van de Wet op de jeugdzorg niet goed begrijpen. Aan de komst van de Wet op de jeugdhulpverlening zijn lange discussies voorafgegaan, want de samenwerking rond de hulp aan jeugdigen en hun gezinnen kwam destijds niet goed tot stand. Er werd dan ook veel gesproken over verbetering van die samenwerking en men zag de oplossing toentertijd in een nieuwe wettelijke regeling. Het klimaat voor een overkoepelende wettelijke regeling was medio jaren tachtig dan ook gunstig. Dit was vooral te danken aan het voorbereidend werk en de rapportage van diverse commissies, die met name het belang van samenhang inzagen.<sup>1</sup> Van grote betekenis was de instelling van twee interdepartementale werkgroepen op het terrein van de jeugdhulpverlening, namelijk de Interdepartementale Werkgroep voor Residentiële Voorzieningen voor jeugdigen (IWRV) en de Interdepartementale Werkgroep voor Ambulante en Preventieve Voorzieningen voor jeugdigen (IWAPV). In deze rapporten werd als probleem gezien het ontbreken van een relatie tussen (semi-)residentiële en de ambulante voorzieningen, alsmede de geringe aandacht voor de preventie. Daarnaast werd “de verkokering” als belangrijk obstakel voor een geïntegreerd jeugdhulpverleningsbeleidesignaleerd. Die verkokering kwam onder andere als volgt naar buiten: het ministerie van Justitie had (en heeft nog) te maken met de gevolgen van civielrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen ten aanzien van jeugdigen. Onder het (oude) ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur vielen de terreinen van gezondheids- en welzijnszorg, en bestond behoefte aan voorzieningen die konden inspelen op psychiatrische en psychosociale problemen van jeugdigen. Daarnaast bracht het onderwijs aan sommige jeugdigen soms nog weer specifieke problemen met zich mee, bijvoorbeeld doordat het

---

<sup>1</sup> Zoals het rapport Jeugdbeschermingsrecht van de commissie Wiarda (1971), de nota Wiersma, de rapportage van de Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid (de werkgroep Mik, 1976), alsmede het op dit terrein verrichte onderzoek (zoals dat van J. D. van der Ploeg, Isolement, angst en agressie; Samsom, Alphen a/d Rijn, 1976/1978 en het rapport Elfhonderd jeugdigen in tehuizen; WIJN, Utrecht, 1979).

onderwijs niet goed aansloot op de mogelijkheden van de leerling of doordat de leerling te veel verzuimde/spijbelde en men daar niet adequaat op reageerde. Door elk van de voor het desbetreffende terrein verantwoordelijke ministeries werd anders op de problemen van jeugdigen gereageerd. Daarbij valt te denken aan de al eerder genoemde ministeries van Justitie, VWS, maar ook aan die van Onderwijs en Binnenlandse zaken. Een samenhangend beleid bestond destijds niet. Bovendien financierde ieder ministerie zijn “eigen” voorzieningen (ambulante en residentiële instellingen, pleegzorgvoorzieningen, enz.) op zijn eigen wijze.

Kortom, men was in die tijd naarstig op zoek naar nieuwe uitgangspunten om de jeugdhulpverlening beter te positioneren in het maatschappelijk veld. In de rapporten van de IWRV en de IWAPV werd dat als volgt geformuleerd:

- a. de hulpverlening dient zo kort mogelijk, zo licht mogelijk, zo nabij mogelijk en zo tijdig mogelijk plaats te vinden.
- b. vrijwillige hulpverlening heeft de voorkeur boven justitiële hulp, omdat verwacht mag worden dat hulpverlening op vrijwillige basis meer kans op succes biedt; en
- c. opheffing van de verkokering op uitvoeringsniveau door intensieve samenwerking van voorzieningen.

Na het nodige getouwtrek tussen het kabinet, dat een eigen wetsvoorstel lanceerde naast het initiatiefwetsvoorstel van Worrell, Mik en Haas-Berger van 6 februari 1986<sup>2</sup> werd het initiatiefwetsvoorstel uiteindelijk na enige wijzigingen<sup>3</sup> door het parlement aanvaard. Dit leidde tot de Wet van 8 augustus 1989, houdende regelen ten aanzien van de jeugdhulpverlening (Stb. 1989, 358).

Hoewel er de nodige jaren gemoeid waren met de totstandkoming van deze Wet op de jeugdhulpverlening was men blij dat de wet eindelijk tot stand was gebracht. De Wet op de jeugdhulpverlening trad met terugwerkende kracht (grotendeels per 1 juli 1989 in werking), maar kreeg zijn volledige werking per 1 januari 1990.

De uitgangspunten van deze Wjvh kwamen kort gezegd neer op:

- het bevorderen van een samenhangend aanbod van jeugdhulpverlening van goede kwaliteit, dat is afgestemd op de behoefte en dat evenwichtig is opgebouwd uit de verschillende typen jeugdhulpverlening;
  - het plaatsvinden van een hulpverlening in de minst ingrijpende vorm, zo dicht mogelijk bij de plaats waar de jeugdige duurzaam verblijft en gedurende een zo kort mogelijke periode. Bovendien diende de hulpverlening aan de eis te voldoen dat zij voor de jeugdige de meest aangewezen was te achten;
  - het tot stand brengen van een genoegzaam aanbod van jeugdhulpverlening ten behoeve van jeugdigen ten aanzien van wie een maatregel van justitiële kinderscherming is toegepast; en
  - het in de beleidsvorming van de overheid zo veel mogelijk rekening houden met de pluriformiteit van de samenleving en het bevorderen van het eigen initiatief van de burgers.
- Ook in de Wet op de jeugdhulpverlening werd reeds een territoriale decentralisatie van de jeugdhulpverlening ingevoerd. De organisatie van de jeugdhulpverlening moest bovendien zo dicht mogelijk liggen bij de plek waar de hulp daadwerkelijk wordt verleend. Het rijk droeg een aantal bevoegdheden over aan de provinciale overheid, zoals de beleidsvorming t.a.v. de jeugdhulpverlening en de subsidiering van de voorzieningen in de provincie. Als kernbegrippen van de Wet op de jeugdhulpverlening kunnen worden genoemd: afstemming van het aanbod op de vraag, samenhang, decentralisatie, activering, kwaliteit en controle.<sup>4</sup> Men hoopte dat met deze in de wet neergelegde uitgangspunten een flinke steun zou worden

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1985/86, 19 399, nrs.1-3.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 1988/89, 20 962, nrs. 6, 9 en 10.

<sup>4</sup> Vgl. J.E. Doek en P. Vlaardingerbroek, Jeugdrecht en jeugdhulpverleningsrecht, VUGA, 1996, p. 404 e.v.; Alice van Unen, Nieuwe jeugdregelgeving in Nederland, Engeland en Duitsland, Vrije Universiteit, 1994.

gegeven aan de verbetering van de (samenwerking in de) jeugdhulpverlening, al zijn die doelen destijds niet gehaald. Op de redenen daarvan ga ik hieronder nader in:

## 2. Kritiek op de (Wet op de) jeugdhulpverlening

Vanaf de inwerkingtreding van de Wet op de jeugdhulpverlening was er kritiek, terwijl er toch – zoals ik hiervoor beschreef – vele jaren van gedegen voorbereiding en heftige discussies buiten en binnen het parlement aan vooraf waren gegaan. Bovendien vertoonde de Wjhv al snel de nodige problemen. Zo kwam na invoering van deze wet de beoogde samenwerking maar moeizaam van de grond en was er sprake van een ontoereikende capaciteit en plaatsingsproblemen, een gebrekkige onderlinge samenhang, een slechte bereikbaarheid en een niet altijd even effectief, op de hulpvraag afgestemd hulpaanbod.<sup>5</sup> Waarschijnlijk was een deel van die problematiek te wijten aan de historisch gegroeide versnippering in drie segmenten: jeugdhulpverlening, jeugdbescherming en de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen. De Wet op de jeugdhulpverlening had daaraan geen einde gemaakt. Daarnaast was er een groot aantal instanties, subsidieverstrekkers, beleidsbepalers en andere betrokkenen die zich met de hulp aan jeugdigen bezig hielden en houden. Dit grote aantal actoren vroeg derhalve om (betere) afstemming en samenwerking. De roep om een nieuwe wet nam dan ook toe. In de aanloop naar die nieuwe wet werd eveneens weer veel gediscussieerd over het doel en de reikwijdte van zo'n nieuwe wet voor de jeugdhulpverlening. Langzaamaan sprak men ook niet meer van jeugdhulpverlening maar van jeugdzorg, hetgeen waarschijnlijk mede was geïnspireerd door de nieuwe zorgwetten<sup>6</sup>. In het jaar 2000 verscheen het Beleidskader Jeugdzorg, dat een beschrijving bevatte van een groot aantal nieuwe ontwikkelingen en plannen voor nieuwe regelgeving inzake de jeugdzorg. Dit beleidskader werd in het voorjaar 2001 gevolgd door een concept-Wet op de jeugdzorg, dat voor advies naar een groot aantal instanties werd gestuurd. Centraal thema van die nieuwe wet zou moeten zijn: een laagdrempelige toegang tot de jeugdzorg een nauwere samenhang en samenwerking. Zo kreeg de wens tot samenwerking (opnieuw) gestalte in een nieuwe benadering van de jeugdzorg. Dit uitgangspunt werd "Regie in de Jeugdzorg" genoemd.

Bij de voorbereiding van de per 1 januari 2005 ingetrokken Wjhv was een van de geconstateerde problemen in de jeugdhulpverlening dat er (nog steeds) duidelijke overlappingsbestonden tussen de diverse instanties die op dit terrein werkzaam waren. De afzonderlijke circuits (van gezondheidszorg, justitie en maatschappelijke dienstverlening) hadden weliswaar eigen plaatsingsstromen, maar qua hulpaanbod weken de circuits weinig van elkaar af. Het ontbreken van onderlinge afstemming had geleid tot overcapaciteit in de ene provincie en ondercapaciteit elders, alsmede tot een slechte spreiding van differentiaties in het hulpaanbod. Niet alleen de verkokering zelf werd als een probleem ervaren, doch ook het ontbreken van een relatie tussen de (semi-)residentiële en de ambulante voorzieningen. Een van de aanbevelingen in de rapporten van de IWRV en de IWAPV was dan ook dat de verkokering op uitvoeringsniveau *door intensieve samenwerking* van voorzieningen zou moeten worden opgeheven. In de Wet op de jeugdhulpverlening werd getracht dit doel te bereiken door middel van in de wet voorgeschreven samenwerkingsorganen, namelijk via het samenwerkingsverband en het jeugdhulpadviesteam (art. 17 e.v. Wjhv). Die 'JHAT's' zijn echter nooit goed van de grond gekomen. In de aan de Wet op de jeugdzorg voorafgaande discussies werd vooral gesproken over verbeteringen die de wet zou moeten brengen binnen de destijds bestaande jeugdhulpverlening bestaande problemen, zoals een ontoereikende

<sup>5</sup> Vgl. J.E. Doek en P. Vlaardingebroek, Jeugdrecht en jeugdhulpverleningsrecht, VUGA, 1998, p. 479 e.v.

<sup>6</sup> Zoals de Zorgverzekeringswet en de Wetten inzake de medezeggenschap en het klachtrecht cliënten zorgsector.

capaciteit en plaatsingsproblemen, een gebrekkige onderlinge samenhang, een slechte bereikbaarheid en een niet altijd even effectief, op de hulpvraag afgestemd hulpaanbod.

### 3. Samenwerking als hét uitgangspunt van de nieuwe Wet op de jeugdzorg

Omdat de vraag naar de in de wet beoogde samenhang in mijn bijdrage relevant is, ga ik hieronder nader in op de achtergrond van de Wet op de jeugdzorg. Regie in de Jeugdzorg was een gezamenlijk beleidsprogramma van het Rijk (VWS en Justitie), de provincies en grootstedelijke regio's. Met 'Regie' werd bedoeld op de gekozen procesmatige benadering, want de provincies en grootstedelijke regio's initieerden het overleg binnen hun regio's over de op te stellen regiovisie jeugdzorg, welke regiovisie bedoeld was om meer samenhang in de jeugdzorg op regionaal niveau te bevorderen.<sup>7</sup> Vanaf medio jaren '90 werden ter verbetering van de toegang tot de jeugdzorg diverse commissies geïnstalleerd. Bekend werden de projectgroep Toegang, de Projectgroep landelijke beleidsinformatie, de Stuurgroep Structureren Informatievoorziening Jeugdzorg, de Coördinatie-commissie Kwaliteitsbeleid Jeugdzorg en de Projectgroep Zorgprogrammering. Aan commissies dus geen gebrek.

#### *Adviescommissie Günther*

Begin 1999 werd een Adviescommissie Wet op de jeugdzorg ingesteld om op basis van een door haar op te stellen visie op de rol en verantwoordelijkheid van de overheid ten aanzien van opvoeding en zorg, alsmede op basis van een door haar te formuleren heldere probleemanalyse van de huidige situatie verschillende alternatieven van een bestuurlijk kader te verkennen en te komen tot een aantal modellen en op basis daarvan een aantal criteria voorstellen voor het meest gewenste model. Op 16 december 1999 bood deze Adviescommissie Wet op de jeugdzorg, genoemd naar de voorzitter Günther, haar eindrapport aan de verantwoordelijke bewindslieden aan (de staatssecretaris van VWS, mevrouw Vliegthart en de Minister van Justitie, Korthals). Dit eindrapport met als titel "Van antwoord naar vraag. Een nieuw zicht op de jeugdzorg", bevatte diverse aanbevelingen om te komen tot een andere, meer geïntegreerde, jeugdzorg, waarbij gemeenten een centrale plaats innamen. In het rapport werd gepleit voor een laagdrempelige voorziening voor opvoedvragen- en eenvoudige 'opvoedhulp', die in iedere grotere gemeente zou moeten worden gevestigd.

#### *Beleidskader Wjz en concept-wetsvoorstel*

Helaas is met de in het rapport van de adviescommissie Günther neergelegde ideeën weinig gedaan, want men wilde liever een provinciaal spoor volgen. Zo werd door de ministeries van VWS en Justitie een ambtelijke taskforce geformeerd die nader uitwerking heeft gegeven aan het zogenoemde "Beleidskader voor de Wet op de jeugdzorg". In mei 2000 verscheen het Beleidskader Wet op de jeugdzorg, waarin een standpunt wordt gegeven t.a.v. de vernieuwing van de jeugdzorg. De aanbevelingen van de adviescommissie Günther werden hierin nauwelijks gevolgd. De beide voor de jeugdzorg verantwoordelijke bewindslieden vertrokken in deze nota – zoals ook de commissie Günther had gedaan - vanuit het centraal stellen van de vraag van de hulpvrager en niet vanuit het aanbod. Zo zou de jeugdige zoveel mogelijk actief in de zorg kunnen participeren. Ook moesten de positieve mogelijkheden van jeugdigen en ouders meer worden gestimuleerd. Het begrip "jeugdzorg" omvatte zowel de vrijwillige hulpverlening als de gedwongen interventie om hulp in het belang van het kind mogelijk te maken. Het rapport bevatte een uitvoerige beschrijving van de voorgenomen plannen. Dit Beleidskader voor de Wet op de jeugdzorg werd uitgewerkt in het conceptwetsvoorstel, dat medio 2001 naar het parlement werd gezonden en dat aanvankelijk op 1 januari 2004 als wet

---

<sup>7</sup> Jaarboek 2000, Preventie, Jeugd, Sancties, van de Directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid van het Ministerie van Justitie, februari 2001, p. 93.

in werking zou treden (op 24 juni 2003 is het wetsvoorstel door de Tweede Kamer aangenomen). De Eerste Kamer had echter de nodige kritiek op diverse onderdelen van het wetsvoorstel. Tijdens de behandeling werd door het Kamerlid Soutendijk-van Appeldoorn (CDA) een belangrijke motie ingediend, waarin de regering werd verzocht om binnen twee jaar te rapporteren over de door de provincies en grootstedelijke regio's bereikte voortgang in de organisatie en stroomlijning van de jeugdzorg en over de opgedane ervaring bij de implementatie van de wet.<sup>8</sup> Binnen de gelederen van de senaat heeste namelijk de (achteraf niet onterechte) vrees dat de Wet op de jeugdzorg zou leiden tot een grotere bureaucratie en ingewikkelde financieringsstromen. Daarom werd de regering verzocht om binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet te rapporteren over de stand van zaken met betrekking tot de aanpassing van de Wet op de jeugdzorg ten aanzien van eenduidige financiering en aansturing. Uiteindelijk is na - enkele toezeggingen van de voor dit wetsvoorstel verantwoordelijke bewindslieden - het wetsvoorstel ook door de Eerste Kamer aanvaard.<sup>9</sup>

#### *Evaluatieonderzoek van BMC en IBO-rapport*

Het eind 2006 door BMC uitgevoerde evaluatieonderzoek<sup>10</sup> ging onder meer in op de sturing in de jeugdzorg en de afstemming met het lokale preventieve jeugdbeleid, waarbij met name knelpunten werden gesignaleerd inzake het functioneren van de werkwijze en de doelmatigheid in de praktijk. Als belangrijke verbeterpunten werden in die evaluatierapport gezien de wacht- en doorlooptijden, het zicht op effectieve methoden, de kwaliteit van de sturingsinformatie, de coördinatie van zorg aan multiprobleemgezinnen en de mate van professionalisering van de sector. Op hoofdlijnen vonden de onderzoekers van BMC het systeem van de Wet op de jeugdzorg geschikt om de met de wet beoogde doelen te realiseren. Zij zagen een stelselwijziging dan ook niet als oplossing voor de knelpunten, want ook bij een ander stelsel zouden dezelfde knelpunten naar voren komen. Het onderzoek had overigens niet als doel om na te gaan of langs een ander wettelijk kader de doelen meer doelmatig en doeltreffend te realiseren zijn. Gelijktijdig met de evaluatie is het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Jeugdbeleid (IBO) uitgevoerd. Het rapport 'Het kind en de rekening', dat bij de brief van de bewindslieden is gevoegd, geeft een goed inzicht in de wijze waarop de financiële structuur van het jeugdbeleid vast loopt en hoe die zodanig beter kan worden ingericht dat een meer effectieve en doelmatige uitvoering van jeugdzorg wordt ondersteund. In het rapport 'Het kind en de rekening' constateert de werkgroep dat veel partijen bij het jeugdbeleid zijn betrokken, elk met hun eigen financieringsstromen en bekostigingsmodellen. Dat leidt tot verschillende verantwoordingsstromen en tot bureaucratie en administratieve lasten. De werkgroep constateerde dat door het ontbreken van duidelijke producten en prijzen moeilijk een inschatting te maken is van de (totale) kosten van de jeugdzorg en dat vergelijkingen moeilijk te maken zijn. De werkgroep stelde tenslotte vast dat de doelmatigheid van het stelsel onder druk staat door het ontbreken van de juiste financiële prikkels. De werkgroep deed 19 aanbevelingen ter verbetering. Inmiddels is sinds januari 2009 een geheel nieuw financieringsstelsel effectief geworden. Een nieuw onafhankelijk Adviesorgaan Financiering Jeugdzorg adviseert de minister voor Jeugd en Gezin over de hoogte van het totale budget en de verdeling over de twaalf provincies en de drie grootstedelijke regio's. Ik laat dat onderwerp echter verder buiten beschouwing.

---

<sup>8</sup> Kamerstukken I, 2003/2004, 28168 F. De door de regering toegezegde evaluatie vond eind 2006 plaats. (Kamerstukken II, 2006/07, 30 899, nr. 1).

<sup>9</sup> Kamerstukken I, 2003/04, 28 168, p. 1248-1249.

<sup>10</sup> Op 29 november 2006 zijn het Eindrapport van het Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg en het IBO-rapport jeugdbeleid "Het kind en de rekening" naar de Tweede Kamer gestuurd. (Kamerstukken II, 2006/07, 30 899, nr. 1).

Uit vorenstaande moge duidelijk zijn dat er veel werd gediscussieerd over de samenhang in de wet en over de samenwerking tussen verschillende instanties<sup>11</sup> in de jeugdzorg, waartoe de wettelijke kaders wel de richting boden, maar waar de praktijk zou moeten uitwijzen hoe die samenwerking daadwerkelijk zou uitpakken. Of de doeleinden inzake betere samenhang en samenwerking zijn bereikt, komt in het navolgende naar voren.

#### 4. De samenwerking binnen de jeugdzorg bij kindermishandeling

Zoals hiervoor al naar voren kwam beoogt de Wet op de jeugdzorg de nodige samenhang en samenwerking tot stand te brengen. De reikwijdte van de Wet op de jeugdzorg is ruimer dan die van zijn voorganger, de Wet op de jeugdhulpverlening. Zo regelt de Wjz in de eerste plaats een aanspraak op jeugdzorg. De aard, inhoud en omvang van deze aanspraak zijn nader uitgewerkt in het Uitvoeringsbesluit Wjz. Voor de jeugdzorg waarop aanspraak ingevolge de Wjz bestaat, worden in die wet de sturing, financiering, organisatie, kwaliteit en het toezicht geregeld. Verder bevat de Wjz bepalingen inzake de toegang tot deze jeugdzorg. Ook de toegang tot andere jeugdzorg, namelijk tot de jeugd-GGZ, tot de zorg voor verstandelijk gehandicapten met opgroei- en opvoedingsproblemen (jeugd-LVG) en de gesloten jeugdzorg tot de civielrechtelijke plaatsingen in justitiële jeugdinrichtingen, worden in de Wjz geregeld. Op deze wijze is voorzien in een uniforme toegang binnen één wettelijk kader van verschillende vormen van jeugdzorg, die verder onder verschillende wettelijke regimes vallen.<sup>12</sup> Bovendien bevat de Wjz een aantal instrumenten, waarmee de samenhang tussen de hiervoor bedoelde vormen van jeugdzorg en de jeugdzorg die op lokaal niveau onder gemeentelijke regie gestalte krijgen wordt bevorderd. Het jeugdzorgstelsel (het geheel aan activiteiten voor jeugdigen) omvat derhalve meer dan datgene wat geregeld wordt in de Wet op de jeugdzorg. Op de jeugdzorg zijn verschillende wettelijke regimes van toepassing, waaronder de Wet op de jeugdzorg, de AWBZ, de Beginselenwet Justitiële Jeugdinrichtingen en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Bovendien kan de Wjz niet los worden gezien van de wettelijke regelingen inzake de jeugdbescherming. Deze zijn voor de Bureaus jeugdzorg deels te vinden in de artikelen 3 en 7 Wjz en deels in de op de Wjz gebaseerde uitvoeringsbesluiten en ministeriële regelingen (zie de bij de Wjz behorende uitvoeringsbesluiten). Voor wat betreft de Raad voor de Kinderbescherming kan worden gewezen op de artikelen 1:228 t/m 244 BW en op het Organisatiebesluit Raad voor de Kinderbescherming 2006, alsmede in de beleidsregels van de Raad, het Kwaliteitskader en Protocolen 2009. Ten slotte kan worden gewezen op de samenhang met de justitiële inrichtingen, zoals geregeld in de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Wet van 2 november 2001, Stb. 2001, 481), het Reglement justitiële jeugdinrichtingen (Stb. 2001, 350) en in diverse andere regelingen.

Al die wettelijke regelingen kunnen echter niet voorkomen dat uiteindelijk sommige kinderen en ouders niet die zorg ontvangen die zij nodig hebben, doordat teveel instanties in één gezin komen en langs elkaar heen werken. Enkele dramatische incidenten met kinderen zijn daarvan het gevolg geweest, zoals de brand in Roermond (waarbij in een gezin vele doden vielen door brandstichting door de vader<sup>13</sup>), het meisje van het strand van Nulde, ‘baby-Savanna’ en ‘het

---

<sup>11</sup> Daartoe behoren de Bureaus jeugdzorg en de zorgaanbieders.

<sup>12</sup> Vergelijk M.F.M. van den Berg, Ingang om de hoek, diss. WLP, Nijmegen, 2006, p. 29 e.v.

<sup>13</sup> Deze brand vond in 2002 plaats en leidde tot een derde nota van wijziging van het concept-wetsvoorstel door invoering van de ‘gezinscoach’ (Kamerstukken II, 2002/03, 28 168, nr. 10, p. 19. De gezinscoach is terug te vinden in art. 6 lid 2 en art. 8 lid 2 Wjz.. Eerder was ook al geconstateerd dat de samenwerking tussen lokaal jeugdbeleid en jeugdzorgbeleid beter kon (Ina Bakker en Neel de Bruyn, Jeugd en samenwerking, NIZW, 1999).



Maasmeisje'. De inspectie jeugdzorg heeft in al die gevallen geconstateerd dat menselijk falen de oorzaak was, doordat hulpverleners en instanties niet of nauwelijks van elkaars bestaan op de hoogte bleken te zijn en soms ook door de ouders niet op de hoogte waren gesteld dat er van andere zijden ook hulp werd geboden.

In het onderzoek naar de brand in Roermond kwam nadrukkelijk het functioneren van “de keten van zorg” aan de orde. Het bleek dat instellingen ieder afzonderlijk wel functioneerden, maar dat de onderlinge samenwerking hiaten vertoonden. Hierdoor was de zorg aan de kinderen en de ouders uiteindelijk niet effectief. Naar aanleiding van die constatering heeft een aantal provincies, met het oog op hun verantwoordelijkheid voor een goed functionerende jeugdzorg, de Inspectie jeugdzorg gevraagd onderzoek te doen naar het functioneren van de keten. De inspectie heeft haar bevindingen neergelegd in het rapport “Kansen in de Keten. Een onderzoek naar de keten in jeugdzorg” (2005). Uit de daarin opgestelde analyse van wetgeving (Wet op de Jeugdzorg) en landelijke beleidskaders blijkt dat:

- de verantwoordelijkheden binnen het stelsel van de jeugdzorg duidelijk geregeld zijn (VWS, Justitie, provincies/grootstedelijke regio's);
- afstemming binnen de jeugdzorg en met sectoren op het terrein van jeugd uitgangspunt is;
- in grote lijnen helder is wat tot de gemeentelijke (preventie, algemeen beleid) en wat tot de provinciale (jeugdzorg) verantwoordelijkheid behoort;
- er waar nodig coördinatie van zorg moet plaatsvinden;
- er continuïteit voor de cliënt moet zijn;
- BJZ een centrale rol dient te vervullen in het sturen en evalueren van de hulp en in het bijstaan van de cliënt.

## 5. Voorkomen van huiselijk geweld, in het bijzonder tegen kinderen

Hoe kan voorkomen worden dat er in de huiselijke kring onnodig incidenten plaatsvinden, waarbij kinderen de dupe worden? Vooropgesteld zij dat incidenten niet steeds aan Bureau jeugdzorg of de jeugdzorgaanbieders kunnen worden verweten, want er bevinden zich ook vele anderen in de jeugd(zorg)keten, zoals consultatiebureaus, kinderopvang, scholen, de huisarts, maatschappelijk werk, de werksituatie enz. Daarnaast valt niet ieder incident waarbij kinderen slachtoffer worden van hun opvoeders te voorkomen. Soms zijn er nooit eerder signalen geweest dat er iets ernstigs dreigde in het gezin. Een overspannen reactie van een ouder kan nu eenmaal niet altijd worden voorzien.

Toch is het een belangrijk gegeven dat indien bestaande zorgen (dat hoeft niet altijd een vermoeden van kindermishandeling te zijn) tijdiger en beter gemeld zouden worden, er waarschijnlijk veel onnodig (kinder)leed voorkomen kan worden. De soms zeer trieste zaken, waaruit dat blijkt, zijn vermeld op de website van de Inspectie jeugdzorg onder het kopje 'Onderzoek calamiteiten'. Geen of slechte samenwerking blijkt dikwijls een oorzaak te zijn van niet tijdig optreden tegen kindermishandeling. Voorkomen en bestrijden van kindermishandeling is een belangrijke opgave voor de jeugdzorg. Naar mijn mening zijn ook andere hulpverleningsorganisaties verplicht om kindermishandeling te voorkomen en te helpen bestrijden. Hulpverleners die zich alleen op volwassenen richten, zullen namelijk ook dikwijls te maken hebben met ouders die hulp vragen. Helaas komt het nog te vaak voor dat alle aandacht zich richt op de hulp aan de volwassenen zonder acht te slaan op de vraag hoe die volwassene, als hij of zij kinderen heeft, zijn taak als verzorger en opvoeder uitoefent. Huiselijk geweld is een overkoepelende term, waaronder ook kindermishandeling mag worden begrepen.

### *Kindermishandeling en huiselijk geweld*

Kindermishandeling valt onder de noemer huiselijk geweld. Huiselijk geweld blijkt de meest voorkomende vorm van geweld in de Nederlandse maatschappij te zijn. Het komt overal voor, in alle lagen van de bevolking en in alle culturen. Iedereen kan met huiselijk geweld te maken krijgen: vrouwen en mannen, ouderen, kinderen en dieren. Onder 'huiselijk' geweld vallen: lichamelijke en psychische mishandeling: slaan, schoppen, vernedering, als ook verwaarlozing, seksueel misbruik, financiële uitbuiting en de vrijheidsinperking van een gezinslid. Door huiselijk geweld kan iemand zich niet meer veilig voelen in dat wat het meest veilig hoort te zijn: zijn of haar eigen huis. Meer dan 40% van de Nederlandse bevolking is ooit slachtoffer geworden van huiselijk geweld. Twee op de drie Nederlanders kent iemand of denkt iemand te kennen die slachtoffer is geweest van huiselijk geweld. Huiselijk geweld is voor iedereen ingrijpend: voor slachtoffers, plegers en omstanders/getuigen. Bij geen enkele geweldsvorm vallen zo veel slachtoffers als bij huiselijk geweld. Jaarlijks overlijden zestig vrouwen en veertig tot vijftig kinderen door huiselijk geweld. In de afgelopen jaren zijn diverse rapporten verschenen over deze problematiek, zoals 'De voordeur op een kier', 'Binnen zonder kloppen', 'Met de deur in huis' en 'Huiselijk Geweld Gemeten, 2007'. Uit het rapport en 'Huiselijk Geweld Gemeten, 2008'<sup>14</sup> blijkt dat in 2008 in totaal in alle politieregio's in Nederland 63.841 incidenten huiselijk geweld geregistreerd werd, hetgeen iets lager is dan in 2007 (64.822 incidenten). Het huiselijk geweld bestaat vooral uit lichamelijk geweld (45,3%) en psychisch geweld (31,3 %). Bij lichamelijk geweld gaat het dan vooral om mishandeling waarbij overigens meestal geen wapens worden gebruikt. Bij psychisch geweld staan de relatieproblemen c.q. huiselijk twist bovenaan. De slachtoffers van huiselijk geweld zijn vooral vrouwen (76,9%) in de leeftijd van 25 tot 45 jaar zijn. Bij stalking c.q. belaging (79,9%) en seksueel huiselijk geweld (84,5%) ligt het percentage vrouwelijke slachtoffers nog hoger. Psychisch huiselijk geweld kent relatief veel (32,2%) mannelijke slachtoffers.

### *Kinderen als slachtoffer*

Uit de Fact-sheet van Huiselijk geweld Gemeten 2008, blijkt dat één op de acht (11,9%) slachtoffers van huiselijk geweld onder de 18 jaar is; 1,9% van de slachtoffers is jonger dan 6 jaar, 2,8% tussen de 6 en 12 jaar en 7,2% tussen de 12 en 18 jaar. In de leeftijdsgroep van 0 tot 12 jaar het percentage mannelijke slachtoffers (49%) bijna even groot is als het percentage vrouwelijke slachtoffers (51%). Belangrijk te weten is echter dat kinderen niet alleen lijden onder het geweld tegen henzelf, maar ook lijden over het verdriet en de pijn die de ene ouder de andere aandoet. Zo blijkt uit de politiecijfers dat kinderen naast slachtoffer ook regelmatig getuige zijn van huiselijk geweld, want 15,4% van alle getuigen van huiselijk geweld is onder de 18 jaar.

Jaarlijks zijn ten minste 100.000 kinderen slachtoffer van een of andere vorm van geweld, dat kan bestaan uit lichamelijke, geestelijk of seksuele mishandeling. Tot 2007 werd het aantal mishandelde kinderen in Nederland meestal geschat op tussen de 50.000 en de 80.000. In 2007 is door de Universiteit Leiden voor het eerst onderzocht om hoeveel gevallen het waarschijnlijk echt gaat. Daarbij zijn de meldingen in 2005 van de zeventien Advies- en Meldpunten Kindermishandeling onderzocht en is aan 1.100 professionals die met jeugdigen werken, gevraagd om het aantal jeugdigen dat mishandeld werd in 2005 te registreren. De uitkomst van de studie wees op een schatting van ruim 107.000 gevallen.<sup>15</sup> Cijfers van de VU wezen zelfs nog op een hoger aantal. Veruit de meerderheid van de gevallen betreft vormen van verwaarlozing, te weten fysieke en emotionele verwaarlozing en verwaarlozing van het

<sup>14</sup> H. Ferwerda, Huiselijk geweld Gemeten, 2008, Bureau Beke, Arnhem, 2009.

<sup>15</sup> M.H. van Ijzendoorn e.a., Kindermishandeling in Nederland Anno 2005: De Nationale Prevalentiestudie Mishandeling van Kinderen en Jeugdigen (NPM-2005), WODC, 2007.

onderwijs. De schatting van het aantal slachtoffers van seksuele mishandeling is ruim 4.700 gevallen; seksuele mishandeling is daarmee kwantitatief gezien de minst omvangrijke vorm van kindermishandeling. Fysieke mishandeling komt in ruim 19.000 gevallen voor. Bijna een kwart van de slachtoffers van kindermishandeling ondergaat derhalve seksuele en/of fysieke mishandeling.<sup>16</sup>

Veel slachtoffers hebben nu of later psychische problemen en raken in een isolement. En ook de plegers van huiselijk geweld zitten ‘niet lekker in hun vel’. Voor kinderen is huiselijk geweld – zowel als slachtoffer of als getuige – een zeer traumatische gebeurtenis. Als slachtoffer kunnen zij zeer lang – psychisch als fysiek - lijden onder het geweld dat hen is aangedaan. Als slachtoffer kunnen zij psychische klachten ontwikkelen of gedragsproblemen krijgen. Daarnaast blijkt uit veel onderzoek dat slecht voorbeeld slecht doet volgen. Kinderen die huiselijk geweld van dichtbij hebben meegemaakt lopen een groter risico in hun latere leven zelf slachtoffer of pleger van huiselijk geweld te worden. Vroegtijdig signaleren en tijdig reageren is dan ook essentieel om de negatieve spiraal van huiselijk geweld te keren.

#### *Tijdig melden*

Wil kindermishandeling ooit daadwerkelijk worden verminderd en jeugdzorg daadwerkelijk effectief kunnen worden toegepast, dan is het niet alleen noodzakelijk vroeg de tekenen van mishandeling te onderkennen, maar daar vervolgens ook echt iets mee te doen. ‘Ogen en oren goed open’ lijkt dus het devies te zijn aan degene die veel met kinderen of hun thuissituatie in aanraking komen. Maar ook is van groot belang dat gedane meldingen zowel serieus als snel en goed worden onderzocht door de jeugdzorg-instanties. Het is daarbij belangrijk dat degene die huiselijk geweld signaleert niet alleen blijft tobben met de vraag hoe daar mee om te gaan, maar de samenwerking zoekt. Dat kan met het slachtoffer zelf, door die aan te spreken op het vermoeden van mishandeling. Dat kan ook door de vermoedelijke dader aan te spreken. In veel gevallen speelt bij de daders en slachtoffers schaamte over het gebeurde en de eigen rol daarin. Lukt zo’n gesprek niet of vreest men dat de betrokkene uit angst alles ontkent of juist woedend wordt, dan is het belangrijk om het daar niet bij te laten, maar het signaal met een ander te bespreken, bijvoorbeeld een professional van het Steunpunt huiselijke geweld of van het Advies- en Meldpunt kindermishandeling.

De vraag is of bij de potentiële melder de angst voor mogelijk te verwachten privacyproblemen met het gezin waarover wordt gerapporteerd in de weg staan aan een melding. Privacywetgeving vormt in principe geen belemmering om kinderen en jongeren goed te kunnen helpen. Uitgangspunt in het melden van kindermishandeling is dat het belang van het kind voorop staat. Indien betrokkenen dus geen toestemming voor bespreking geven, moet er een afweging worden gemaakt tussen de verschillende belangen. Ik ben van mening dat daarbij het belang van kind voor gaat boven het belang van de opvoeder(s), al blijft natuurlijk voorop staan dat het wel een zorgvuldige melding moet betreffen. Een belangrijk hulpmiddel voor professionals die vragen of twijfels hebben over privacyaspecten van een eventuele melding is de helpdeskprivacy van het ministerie voor Jeugd en Gezin ([www.jeugdengezin.nl](http://www.jeugdengezin.nl)).

## 6. Zwakke schakels in de jeugdzorgketen

De Inspectie jeugdzorg doet regelmatig onderzoek naar het feilen in de jeugdzorgketen. Het onderzoek “Werkende ketens?”, dat in juli 2009 door het Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ) werd aangeboden aan minister Rouvoet van Jeugd en Gezin biedt een uitkomst van onderzoek

---

<sup>16</sup> Fact-sheet Huiselijk geweld, Raak-aanpak. Zie ook Mirte Loeffen, Kindermishandeling in pleeggezinnen, Mobiel 2008, nr. 2.

dat tussen 2006 en 2008 bij zes gemeenten is uitgevoerd. De inspecties constateren in het rapport het volgende: *“De problemen van jongeren zijn steeds complexer. Meer en meer is duidelijk dat bij complexe problematiek verantwoorde hulpverlening aan jongeren niet langer door afzonderlijke organisaties kan worden gegeven en dat voorzieningen moeten samenwerken. Alleen op die manier kunnen ze effectief op problemen van kinderen en ouders reageren en problemen zo veel mogelijk voorkomen.*

*In geen van de onderzochte gemeenten, Parkstad Limburg (dak- of thuisloze jongeren), Rotterdam (jeugdprostitutie), Haarlem-Schalkwijk (kindermishandeling), Culemborg (overgewicht) en Emmen en Dordrecht (beide voortijdig schoolverlaten), is een effectieve ketensamenwerking aangetroffen. Deze uitkomst is zorgelijk want zonder effectieve ketensamenwerking kunnen maatschappelijke problemen niet blijvend worden opgelost. De zes gemeenten en de betrokken voorzieningen zijn zich bewust van de noodzaak tot meer samenwerking, maar de stap naar effectieve samenwerking in de keten is nog niet gezet. De bestaande samenwerkingsverbanden richten zich op individuele jongeren; hulpverlening is afhankelijk van de persoonlijke inzet en contacten van de verschillende professionals. De professionals zijn doorgaans zeer gemotiveerd in de hulpverlening aan jongeren, maar werken vanuit het aanbod van hun organisatie en niet vanuit de vraag en behoeften van de jongeren.”* Verder constateert men dat de informatie-uitwisseling ernstig schiet, de doelgroep onvoldoende in beeld is, hulptrajecten niet op elkaar aansluiten, hulpverleners vanuit de eigen doelstellingen en organisatie werken en er geen integrale evaluatie plaats vindt. Problemen van kinderen worden bovendien niet tijdig gesignaleerd.

Hoe kan dat nu dat professionele organisaties en de daarin werkzame professionals er niet in slagen om de samenwerking aan te gaan? Hoe komt het dat er zo langs elkaar heen wordt gewerkt? En waarom is het oorspronkelijke doel van de Wet op de jeugdzorg, namelijk een *cliëntgebonden* vraaggerichte benadering, niet bereikt? In het rapport worden de volgende conclusies getrokken:

- Jongeren en hun ouders worden vaak onvoldoende betrokken bij de hulpverlening.
- Professionals werken vaak vanuit de kaders van hun eigen organisatie. Zij stellen veelal hun eigen doelen en kennen alleen professionals van organisaties en voorzieningen waarmee ze een directe relatie hebben.
- Professionals weten wat hun eigen ‘caseload’ is, en kunnen vaak wel een schatting geven van het aantal jongeren met een bepaald probleem dat in hun organisatie in behandeling is, maar ze hebben geen totaaloverzicht van het aantal jongeren binnen hun gemeente dat met een specifieke problematiek kampt, of het risico loopt in aanraking te komen met deze problematiek. Zicht op de aard én omvang van het probleem is essentieel, enerzijds om te kunnen bepalen welke jongeren direct hulp nodig hebben en welke jongeren het risico lopen in de problemen te geraken, en anderzijds is het belangrijk om op termijn de effectiviteit van de door de gemeente gekozen aanpak te kunnen vaststellen.
- Het bestaan van wachtlijsten. Wanneer jongeren op een wachtlijst terecht komen, kan de benodigde zorg niet op tijd worden verleend en kunnen trajecten niet ononderbroken verlopen.
- Wettelijke kaders kunnen een belemmering zijn voor samenwerking tussen de verschillende ketenpartners. Gemeenten en voorzieningen maken echter te weinig gebruik van de ruimte die deze wettelijke kaders bieden: er is vaak meer ruimte dan men denkt. Zo leiden gebrek aan kennis van wat mogelijk is op het gebied van gegevensuitwisseling en het verwijzen naar verouderde regelgeving (bijvoorbeeld op het gebied van privacy) er vaak toe dat er onvoldoende informatie wordt uitgewisseld, terwijl die informatie doorgaans van groot belang is voor een passende verdere hulpverlening aan de jongere.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Ibid, p. 17 en 18.

### *Naar een meer effectieve aanpak van gezinsproblemen*

Voor een effectieve aanpak van een maatschappelijk probleem moeten volgens het ITJ de jongeren en hun ouders zelf actief betrokken worden, omdat zij immers de ‘ervaringsdeskundigen’ bij uitstek zijn. Het vroegtijdig onderkennen van risico’s en risico-omstandigheden voor jongeren wordt daarbij cruciaal geacht. Met vroegsignalering wordt voorkomen dat jongeren in probleemsituaties terecht komen of blijven verkeren. Gemeenten moeten als verantwoordelijke voor het lokale jeugdbeleid meer inzetten op vroegsignalering en preventie. De Centra voor Jeugd en Gezin (CJG’s) kunnen hieraan – volgens de Inspecties – een belangrijke bijdrage leveren. Effectief jeugdbeleid vraagt dat ambtenaren en bestuurders vaker afstemmen tussen verschillende beleidsterreinen om problemen met jeugd te voorkomen en op te lossen, aldus de conclusie in het rapport ‘Werkende ketens?’<sup>18</sup> Het lijkt mij echter dat hier weer te snel een oplossing wordt gezocht voor een bestaand probleem. Waarom zou de samenwerking beter tot stand komen in een (nog op te richten) Centrum voor Jeugd en Gezin dan nu in een Bureau Jeugdzorg. Het lijkt mij beter dat alvorens weer een nieuwe tussenlaag in de jeugdzorg te creëren hiermee gewacht wordt tot dat geheel zeker is dat men met een nieuwe jeugdzorginstantie daadwerkelijk de doeleinden van laagdrempeligheid, toegankelijkheid én samenwerking weet te bereiken. Mijns inziens kan een goede en kritische evaluatie van de bestaande problemen rond de samenwerking duidelijk maken waardoor samenwerking niet goed van de grond komt en daardoor leiden tot verbeteringen in de werkwijze van de bestaande instanties. Met de (verdere) oprichting en inrichting van de Centra voor Jeugd en Gezin kan mijns inziens dan ook beter nog even worden gewacht op en meer fundamentele discussie over de Wet op de jeugdzorg, mede naar aanleiding van de uitkomsten van de evaluatie van de huidige Wet op de jeugdzorg en over de vraag hoe het verder moet met de Bureaus jeugdzorg, de zorgaanbieders, de gesloten jeugdzorg en de justitiële jeugdinrichtingen.

De Wet op de jeugdzorg is in 2009 geëvalueerd. De evaluatie is in opdracht van het Ministerie voor Jeugd en Gezin uitgevoerd door BMC. Het ging er bij deze evaluatie met name om na te gaan in hoeverre de invoering van de Wjz eraan heeft bijgedragen dat jeugdigen, hun ouders en het gezin de zorg krijgen waar zij recht op hebben en in hoeverre heeft de Wjz de knelpunten opgelost, die deze Wet moest oplossen? Uit het eind 2009 verschenen Evaluatie rapport van BMC blijkt dat de invoering van de Wjz er toe heeft bijgedragen dat jeugdigen, hun ouders en het gezin de zorg krijgen waar zij recht op hebben, maar dat er nog veel verbeterd moet worden wil de jeugdzorg in optimaal functioneren. Zo wordt de vraag gesteld of het recht op jeugdzorg in de wet nog wel moet worden gehandhaafd, omdat dit recht op jeugdzorg een aantal praktische implicaties heeft die goede en snelle hulp voor cliënten kan bemoeilijken. Ook blijkt de beoogde integratie in de jeugdzorg nog maar gedeeltelijk gerealiseerd te zijn. Als belangrijke knelpunten worden verder aangeduid de positionering en uitvoering van de ‘indicatiestelling’ in het stelsel en het naast elkaar bestaan van ‘verschillende financieringssystemen’ voor geïndiceerde zorg zonder verdere maatregelen.<sup>19</sup> Minister Rouvoet voor Jeugd en Gezin en minister Hirsch ballen van Justitie hebben in hun briefaan de Tweede kamer van 18 november 2009 aangegeven begin 2010 met een (kabinets)standpunt te komen, waarin het BMC-onderzoek alsook andere relevante onderzoeken worden meegenomen. Mogelijk zal dit leiden tot veranderingen binnen het jeugdzorgstelsel en herverdeling van de beschikbare middelen. Eenvoudig zal dat niet zo zijn, want - zoals ook uit het BMC-rapport bleek - zijn de zorgaanbieders verticaal georganiseerd binnen hun eigen kolom, terwijl er grote behoefte is aan (kolomoverstijgende) horizontale cliënttrajecten. Ook door cliënten wordt dat zo ervaren.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Werkende Ketens?, 2009, p. 24.

<sup>19</sup> Evaluatie Wet op de jeugdzorg, Eindrapport, BMC groep, 2009, p. 149-155 en p. 169.

<sup>20</sup> Ibid, p. 155.

### *Betere samenwerking mogelijk*

Samenwerking in het werkveld kan namelijk ook bereikt worden door een betere kennismaking met andere instanties en door te leren over elkaars werkwijze. Een aardig voorbeeld hiervan is de nieuwe samenwerking tussen de ambulancediensten en ziekenhuizen in Den Haag met het Steunpunten huiselijk geweld en het Advies- en Meldpunt kindermishandeling. Uit recent onderzoek in de gemeente Den Haag bleek, dat wanneer mensen leren kindermishandeling te herkennen en dit melden aan de meldpunten kindermishandeling veel eerder huiselijk geweld kan worden opgespoord. Zo werden honderden gevallen van kindermishandeling opgespoord en aangepakt na meldingen van artsen, verpleegkundigen en ambulancebroeders, die meewerkten aan een proef over de herkenning van kindermishandeling. Veel meldingen kwamen van verplegers en ambulancemedewerkers. Voor de proef in Den Haag hebben zij een opleiding gehad om signalen van kindermishandeling snel te herkennen. Signalen zijn bijvoorbeeld verwondingen bij kinderen, ouders met drank- of drugsproblemen en een vervuild huis. Oorzaak van het hoge aantal (terecht gedane) meldingen is dat nu ook zaken worden bekeken waarbij aanvankelijk alleen de ouders werden onderzocht. Het gaat dan om ouders met drank of drugsproblemen.<sup>21</sup> Vermoedens van kindermishandeling, huiselijk geweld waarbij kinderen betrokken zijn of ernstige verwaarlozing worden door degenen die dat constateren gemeld bij het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK). Signalen van partnergeweld en ouderenmishandeling worden door de ambulancemedewerkers en ziekenhuispersoneel doorverwezen naar het Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld (ASHG). Overigens heeft het Haagse project inmiddels navolging gekregen in de gemeenten Rotterdam en Utrecht. Uit dit Haagse project blijkt hoezeer het van belang is dat niet alleen nauw wordt samengewerkt, maar ook dat men oren en ogen goed open houdt voor signalen van huiselijk geweld. Dat geldt niet alleen voor degene die werkzaam zijn in de gezondheidszorg en jeugdzorg, maar evenzeer voor anderen die met kinderen en/of hun gezinnen in aanraking komen, zoals onderwijzend personeel, medewerkers van jeugdverenigingen, sportclubs, e.d.

### *Samenhang kindermishandeling met dierenmishandeling*

Zo blijkt uit onderzoek dat signalen van dierenmishandeling vaak ook duiden op mogelijke verbanden met huiselijk geweld, waaronder geweld tegen kinderen.<sup>22</sup> Meer dan de helft van de mishandelde vrouwen in opvangcentra meldt dat hun huisdier ook wordt mishandeld. Verder blijkt dat 30% van hen de vlucht uit de geweldssituatie heeft uitgesteld vanwege het huisdier, en dat 40% van de ouders van geweldsmisdrijven ooit eerder dieren mishandelden. De onderzoekers concluderen dat dierenmishandeling door kinderen een indicator kan zijn van geweld in het gezin, van seksueel misbruik of van ontwikkelingsproblematiek.<sup>23</sup> In toenemende mate wordt duidelijk dat ook de problematiek op de werkvloer of veel ziekteverzuim een indicator kan zijn van huiselijk geweld. In Rotterdam draait nu een project van het Steunpunt Huiselijk geweld met het plaatselijk bedrijfsleven in de regio 'Nieuwe Waterweg' om dergelijke signalen te traceren en er iets mee te doen, namelijk te melden bij het steunpunt. Ook voor degenen die in de bouw werkzaam zijn, kan het dus van belang zijn om alert te zijn en oren en ogen open te houden voor mogelijke signalen van huiselijke problematiek. Overigens het niet altijd zo eenvoudig te zien of te ontdekken dat iemand mishandeld wordt. Sommige signalen kunnen duiden op geweld, maar dat hoeft niet. Indien er

---

<sup>21</sup> Persdienst gemeente 's-Gravenhage, 18 maart 2009.

<sup>22</sup> M.J. Enders-Slegers & Mark Jansen, Cirkel van geweld, Verbanden tussen dierenmishandeling en huiselijk geweld, Universiteit Utrecht, mei 2009.

<sup>23</sup> Ibid, p. 57.

een redelijk gegrond vermoeden bestaat dat er bij de cliënt, patiënt of collega sprake is van geweld, moet actie worden ondernomen en kan het beste getracht worden om een open gesprek aan te gaan met de betrokkene. Huiselijk geweld stopt namelijk niet vanzelf. Vervolgens komt dan wel de vraag wat daarmee te doen. Immers, signaleren is één, maar melden twee. Men moet namelijk weten waar men met een – al dan niet anonieme – melding terecht kan en men moet ook weten of men daarmee niet onrechtmatig een anders privé- en gezinsleven (diens privacy) schendt.). Vandaar is het van groot belang dat men via heldere kaders en richtlijnen geholpen wordt hoe om te gaan met (vermoedens van) kindermishandeling. Dergelijke richtlijnen zijn de afgelopen jaren ontwikkeld door het NIZW/NJI, zoals de richtlijnen die zijn opgenomen op de Websites van het ministerie van VWS en het ministerie voor Jeugd en Gezin, alsmede de Jeugddatabank Instrumenten, Richtlijnen en Kwaliteitsstandaarden van het Nederlands Jeugd Instituut (([www.nji.nl](http://www.nji.nl))). Daar zijn te vinden de JGZ Richtlijn Secundaire Preventie Kindermishandeling, de Meldcode Kindermishandeling, de Meldcode Kindermishandeling – KNMG, de Meldcode kindermishandeling – KNOV en de Meldcode Kindermishandeling GGZ. Inderdaad, iedere sector heeft zijn eigen meldcode.

## 8. Samenwerken, ook buiten de jeugdzorg

Hieronder geef ik drie voorbeelden van samenwerkingsvormen van de jeugdzorg met andere instanties, zoals de jeugd-GGZ, het onderwijs en het jeugdstrafrecht

### *Jeugdzorg en jeugd-GGZ*

Uit het rapport van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) en de Inspectie Jeugdzorg (IJZ) *'Toegang naar jeugd-GGZ kan sneller en beter'* blijkt dat jongeren te lang moeten wachten op hulpverlening. Ook hier is een gebrekkige samenwerking tussen de Bureaus Jeugdzorg (BJZ) en de jeugd-GGZ-instellingen een van de oorzaken. De inspecties analyseerden de werkprocessen van beide jeugdzorg-organisaties om te bepalen of jongeren door de nieuwe Wet op de jeugdzorg beter terecht komen dan voorheen. Door deze wet fungeert Bureau Jeugdzorg als dé toegang tot zorg voor jeugdigen met opvoed- en opgroei problemen. Jeugdige hulpbehoevenden kunnen via dit bureau terecht bij de jeugd-GGZ. Bureaus Jeugdzorg werken in elk van de 12 provincies en 3 grootstedelijke regio's. Zij zijn verbonden aan zo'n 48 jeugd-GGZpartners. De inspecties onderzochten de samenwerking tussen de twee jeugdzorg-instellingen in opdracht van het ministerie van VWS.

Om de samenwerking in kaart te brengen verzamelden de IGZ en de IJZ in de periode van oktober tot november 2005 vijftien locatierapporten bij zorginstellingen. De inspecties bezochten in elke provincie en grootstedelijke regio een locatie van Bureau Jeugdzorg en van een GGZ-instelling waarmee het Bureau Jeugdzorg samenwerkt. Algemene conclusies uit dit onderzoek zijn dat de meeste Bureaus Jeugdzorg lang doen over het voortraject en zij daarna een te algemeen indicatiebesluit voor hulp afgeven, waardoor de jeugd-GGZ alsnog een eigen intake traject start. Dit moet als dubbelop worden gezien. Ook sluiten de onderlinge werkwijzen van BJZ en de jeugd-GGZ onvoldoende op elkaar aan. Immers, als de behandeling bij de jeugd-GGZ is begonnen, heeft het BJZ geen zicht meer op de behandeling van de jongere. Hierdoor kan het BJZ onvoldoende nagaan of het behandelplan aansluit op het indicatiebesluit. Verder verwijzen veel huisartsen jongeren direct door naar de jeugd-GGZ, terwijl dat via het BJZ zou moeten lopen. Hierdoor lukt het niet om één loket op te zetten voor jongeren met problemen. Om problemen in de jeugdzorg te verhelpen moeten beide zorginstellingen beter samenwerken, concrete afspraken maken over de uitwisseling van

cliëntgegevens en sneller van Bureau Jeugdzorg doorverwijzen naar de GGZ-instelling. Inmiddels wordt hier wel anders over gedacht en is men in de praktijk van mening dat de indicatiestelling van jeugdigen met psychische problemen het beste door de deskundigen in de gezondheidszorg kan gebeuren.

#### *Jeugdzorg en onderwijs*

Vanuit de jeugdzorg bestaan er van oudsher verbanden met het onderwijs. In het bijzonder bij problematisch schoolverzuim wordt – meestal via de leerplichtambtenaar - Bureau jeugdzorg ingeschakeld. Maar ook bij lastige leerlingen of ouders kan Bureau jeugdzorg een rol vervullen. Toch blijkt in de praktijk ook de samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg helaas nog niet geweldig te zijn. Om hierin verandering te brengen, zijn en worden er de ZAT's (Zorg- en Advies Teams) opgericht. ZAT's zijn multidisciplinaire teams die aansluiten bij de leerlingenzorg van het onderwijs. Het kabinet wil dat alle Nederlandse scholen voor basisonderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs in 2011 beschikken over goed werkende Zorg- en adviesteams. Signalen van leerkrachten die wijzen op de behoefte aan extra zorg of hulpverlening, beoordelen de professionals in de ZAT snel en vakkundig. Zij schakelen zo snel mogelijk de juiste hulp en ondersteuning in voor het kind of de jongere, zijn ouders en docenten. ZAT's komen pas in beeld wanneer er sprake is van schooloverstijgende multiproblematiek. Het kabinet heeft besloten om in plaats van de wettelijke borging van ZAT's te spreken over wettelijke borging van zorg in en om de school. Zorg in en om de school dekt de lading beter, omdat het, behalve voor samenwerking in ZAT's ook staat voor samenwerking door bijvoorbeeld preventieve inzet van hulpverlening en zorg op school of een aanvullende voorziening voor overbelaste jongeren. Bovendien biedt deze invulling ruimte aan de lokale en regionale partners om in onderling overleg de meest passende invulling te kiezen om de zorg in en om de school in hun gemeente of regio te organiseren, aldus de betrokken bewindslieden. De samenwerkingsafspraken hebben in ieder geval betrekking op de taakverdeling tussen instanties, de deelname aan casusoverleggen in en rond het onderwijs, de coördinatie van de zorg en het oplossen van mogelijke knelpunten in de coördinatie van de zorg. Met het wettelijk borgen van zorg in en om de school wil het kabinet spiegelbeeldig aan het wetsvoorstel “Centra voor Jeugd en Gezin en regierol gemeenten in de jeugdketen” en toegespitst op de relatie tussen gemeente en onderwijsinstellingen een aantal aspecten van de samenwerking ook verankeren in de relevante onderwijswetgeving. Deze aanvulling is - volgens de bewindslieden - nodig om de rol van het onderwijs in het jeugdbeleid zo scherp mogelijk te benoemen.<sup>24</sup>

#### *Jeugdzorg en jeugdstrafrecht*

Tot slot wil ik hier wijzen op de nog niet goed functionerende samenwerking tussen de civielrechtelijke en strafrechtelijke jeugdzorgaanbieders en anderen. Van oudsher bestaat er een nauwe correlatie tussen jeugdcriminaliteit en gezinsproblematiek. Maar ook hier blijkt dat er soms waterschotten zitten tussen de jeugdbeschermers enerzijds en de jeugdreclassering anderzijds. Met het programma Aanpak jeugdcriminaliteit wil de minister van Justitie de jeugdcriminaliteit en de hoge recidive onder jongeren bestrijden. Vroegtijdig ingrijpen, een persoonsgerichte aanpak, snelle en effectieve uitvoering van straffen en passende nazorg zijn daarbij de kernpunten. Binnen het project “Snelle en effectieve uitvoering van straffen” is onder meer ingezet op een verbetering van het toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling.<sup>25</sup> Een verbetermaatregel die in dit verband van belang is, is de optimalisering en concretisering van het terugmeldbeleid, waarvan verwacht wordt dat dit ertoe zal leiden dat de organisaties voortvarender zullen (moeten) reageren op signalen indien (afspraken in het kader van) de bijzondere voorwaarde niet wordt

<sup>24</sup> Vgl de brief van de ministeries voor Jeugd en gezin en OCW aan de Tweede Kamer d.d. 10 juni 2009. ‘Betreft wettelijke borging zorg in en om de school’.; (Kamerstukken II, 2008/09, 31 001, nr. 70).

<sup>25</sup> Kamerstukken II, 2008/09, 24 587, nr. 319, p. 4



nageleefd (zie het voorbeeld van Pascal). Het is daarom belangrijk dat één instantie met de regie belast wordt. Ook het kabinet onderschrijft het belang van verbetering in de samenwerking tussen de verschillende ketenpartners. Belangrijk in dit verband is de invoering van het zogenaamde netwerk- en trajectberaad, dat per 11 september 2008 als onderdeel van de bredere kwaliteitsverbetering die de Staatssecretaris van Justitie binnen de justitiële jeugdinrichtingen wil realiseren. Dat netwerk- en trajectberaad voorziet in een intensivering van de ketensamenwerking rondom gedetineerde jeugdigen en een betere regie op de totale keten. Hiermee wordt een sluitende aanpak mogelijk: alle jongeren die in een JJI worden geplaatst (op strafrechtelijke titel of in voorlopige hechtenis), krijgen bij vertrek uit de justitiële jeugdinrichting (JJI) passende nazorg. Daarbij moet een trajectplan worden gemaakt om de jongere zo goed mogelijk voor te bereiden op zijn terugkeer in de samenleving en te voorkomen dat hij terugvalt in criminaliteit. Vanuit de fase waarin de jeugdige zich nog in de JJI bevindt, wordt reeds aansluiting gezocht met de lokale partijen in de regio waar de jeugdige vandaan komt. Ook de gemeente van herkomst wordt daarbij betrokken, zodat reeds tijdens de detentiefase de nodige stappen kunnen worden genomen voor hulpverlenings- en zorgtrajecten en andere voorzieningen. De gemeente is daartoe overigens ook verplicht op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning. De Raad voor de Kinderbescherming heeft in zijn rol van casusregisseur de regie op het totale ketenproces. Hiermee is een belangrijk steun in de rug gegeven aan een betere coördinatie van de samenwerking.<sup>26</sup> Daarnaast bieden ook de Veiligheidsbureaus een grotere garantie dat instanties en professionals niet solistische te werk blijven gaan.

Tot slot. Komt het ooit nog goed met de samenwerking binnen de jeugdzorg?

Uit het voorgaande is enerzijds een somber beeld ontstaan over het gebrek aan samenwerking binnen de jeugdzorg. Hoewel moeilijk te voorspellen valt hoeveel kinderleed met een beter functionerende samenwerking binnen en buiten de jeugdzorg voorkomen (had) kunnen worden voorkomen, moge duidelijk zijn geworden dat de door de Inspectie jeugdzorg onderzochte calamiteiten wel hebben duidelijk gemaakt dat gebrekkige samenwerking van jeugdzorginstanties en anderen tot meer mishandelingen heeft geleid. Uiteraard zijn die kinderen door de opvoeders mishandeld of gedood en niet door de jeugdzorgmedewerkers, maar we weten inmiddels dat nalatige jeugdzorgmedewerkers kunnen worden vervolgd door het openbaar ministerie. Wel mag men deze instanties en professionals in de jeugdzorg het verwijt maken dat zij er helaas dikwijls niet in zijn geslaagd om in de hulp aan kinderen en hun gezinnen tot betere samenwerking(svormen) te komen. Veel bouwprojecten zouden nooit tot een goed einde gebracht kunnen worden als er niet een goede regie over het bouwproces wordt gevoerd en als niet iemand in het bouwteam de leiding en verantwoordelijkheid op zich neemt. Binnen de jeugdzorg mag dat mijns inziens niet anders zijn!

---

<sup>26</sup> Ibid, p. 4.